

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag (direktiv 2009:124) kan delas upp i två delar. Den första delen av uppdraget var att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens (CSN) fordringshantering. Våra överväganden i den delen har vi redan presenterat i delbetänkandet, *Förbättrad återbetalning av studieskulder*, SOU 2010:54.

Den andra delen av uppdraget, som behandlas i detta betänkande, är att lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras. I uppdraget ingår också att vi ska tillse att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. De krav på godtagbar standard och kvalitet som ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas ska kartläggas och analyseras. En annan del är att analysera och utvärdera effekterna av utlandsstudier. Vi ska dessutom se över det gällande regelverket för att tillse att det är förenligt med unionsrätten och vid behov föreslå ändringar. Vi ska också utreda och analysera metoder för att fastställa studiemedelsbelopp vid utlandsstudier.

Bakgrund

Studiemedelssystemet för utlandsstudier skiljer sig från det inhemska såväl beloppsmässigt som, vad gäller studiemedel utanför Norden, under vilka förutsättningar studiemedel ska utgå. Till det kommer att vissa förmåner endast lämnas vid svenska studier. Flera viktiga delar av studiemedlet för utlandsstudier regleras endast i CSN:s föreskrifter vilket innebär att riksdagens och regeringens styrning av studiemedlen för utlandsstudier är mycket begränsad. En del av pro-

blemet med gällande rätt är att regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel inte finns tydligt uttryckta och att de följaktligen inte heller kommer till uttryck i lagstiftningen. Ett annat problem är att metoden för fastställandet av studiemedelsbeloppen ibland framstår som godtycklig och inte helt rättvis. Det är varken riksdag eller regering som bestämmer storleken på utlandsstudiemedlet. Detta skiljer sig från hur det ser ut för de inhemska studiemedlen där storleken på beloppet regleras i lag. Delar av regelverket står dessutom enligt vår bedömning i strid med EU-rätten.

Utredningens förslag och bedömningar

Våra förslag kan i huvudsak delas in i fyra kategorier. Den första kategorin avser tydligare reglering, något som också är ett led i att tydligare låta regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier komma till uttryck i lagstiftningen. Den andra kategorin avser förslag som syftar till att anpassa regelverket för studiemedel för utlandsstudier till EU-rätten. Den tredje kategorin avser förslag som syftar till att skapa ett mer enhetligt, effektivt och flexibelt studiemedelsregelverk, ett som dessutom minskar skillnaderna i studiemedelhänseende mellan studier i Sverige och studier utomlands. Den fjärde kategorin avser förslag som dels bidrar till att förbättra de utlandsstuderandes ekonomiska villkor, dels minskar risken för felaktiga utbetalningar vid studier utomlands. Flera av de förslag vi har lagt faller in under fler än en av dessa kategorier.

Vi har också gjort ett antal bedömningar. Vi har slagit fast vilka som är regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier. Vi har lämnat vår syn på hur CSN:s upplysande roll bör utvecklas. Slutligen har vi lämnat förslag på mätbara indikatorer som vi anser bör användas för att följa upp och analysera effekterna av studiemedel för utlandsstudier och för att utvärdera effekten av våra förslag.

På utredningens uppdrag har två undersökningar genomförts. Dels har CSN genomfört en enkätstudie rörande studiemedel för utlandsstudier, dels har Statistiska Centralbyrån (SCB) genomfört en studie rörande effekter av utlandsstudier. Resultaten från dessa båda studier är relativt entydiga. Utlandsstudier och utlandserfarenhet påverkar individer positivt, både på ett personligt utvecklingsplan och i termer av högre inkomst. I en anställningssituation värderar arbetsgivarna personer som har utlandsstuderat högre än personer som inte har

gjort det. Sammantaget ger utlandsstudier en positiv effekt både för samhället och för individen.

Ett huvudmål för utredningen som genomsyrar alla de förslag och bedömningar som vi har lagt är att förenkla, förbättra och effektivisera systemet för studiemedel för utlandsstudier och skapa ett flexibelt sådant där individens fria val står i centrum. En utgångspunkt i detta arbete har varit att skapa ett rättvist och rättssäkert system som i hög utsträckning överensstämmer med systemet för inhemska studiemedel.

Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier

Vi har funnit fyra mål och ett delmål som vi anser vara regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier.

Dessa fyra mål är:

1. Internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas.
2. De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt, med delmålet att de högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas.
3. Svenska studenters internationella rörlighet ska öka. Antalet studerande som deltar i utbytesstudier inom ramen för sin inhemska utbildning ska öka, liksom antalet studerande som studerar i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz. Avgörande ska vara kvaliteten, att studenterna får en god utbildning.
4. Ett effektivt och sammanhållet studiemedelssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde.

Vi har prövat de mål vi funnit mot resultaten från de effektundersökningar vi låtit CSN och SCB utföra och dragit slutsatsen att målen är såväl relevanta som aktuella. Vi anser därför att det är dessa mål som ska komma till uttryck i lagstiftningen genom våra förslag, och som våra förslag ska främja.

En definitionsparagraf för utlandsstudier

I gällande rätt saknas en definition av vilka studier som ska ses som utlandsstudier. Detta har lett till vissa tillämpningsproblem och kan enligt vår uppfattning också bidra till en rättstillämpning som inte i alla delar är enhetlig. Vårt förslag innebär att en ny definitionsparagraf för utlandsstudier ska införas. Paragrafen ska definiera begreppet utlandsstudier i studiemedelshänseende. Vi anser att en tydlig definition underlättar beslut rörande utlandsstudiemedel och leder till att komplexa situationer kan hanteras på ett mer rättvist sätt. En tydlig definition leder också till högre förutsägbarhet för den enskilde och bidrar till en enhetligare tillämpning av regelverket. Införandet av en definitionsparagraf innebär dessutom att regeringens mål för utlandsstudier tydligt kommer till uttryck i lagtexten. Begreppet utlandsstudier ska användas för att beskriva vilka studier som berättigar till studiemedel för studier utomlands. Begreppet ska användas genomgående i studiestödslagen och studiestödsförordningen, bland annat för att avgöra vilka studenter som är berättigade till det av oss föreslagna merkostnadslånet för utlandsstudier.

Genom den nya definitionsparagrafen blir det tydligt att en studerande måste uppfylla två krav för att studierna ska ses som utlandsstudier i studiemedelshänseende. Studierna ska bedrivas vid en utländsk läroanstalt, och den studerande måste vara faktiskt bosatt utanför Sverige under studietiden. Det finns två undantag från huvudregeln. Det första är att en studerande som bedriver studier vid en läroanstalt utanför Sverige och har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden ska anses bedriva utlandsstudier, även om den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt. Syftet med undantaget är att täcka in de studerande som under en period läser utomlands i regi av sin svenska läroanstalt. Det andra är att distansstudier vid en svensk läroanstalt aldrig kan ses som utlandsstudier oavsett var den studerande är bosatt. I stället sägs att distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden. Genom den nya definitionsparagrafen blir det därmed också tydligt under vilka förhållanden distansstudier är att betrakta som utlandsstudier. Ansvar för att visa faktisk bosättning har vi valt att lägga på den studerande.

Studiemedlets storlek – ett enhetligt studiemedelsbelopp och ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier

För att skapa ett enhetligt och rättvist studiemedelssystem, som är lätt att tillämpa, föreslår vi att studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för studier i utlandet som för studier i Sverige. Systemet med de specifika landsbeloppen ska därför tas bort, i stället ska studiemedel ges med samma belopp oavsett var studierna bedrivs.

Storleken på lånedelen ska regleras på samma sätt som för de svenska studiemedlen, genom att det anges med vilket belopp studiemedel får lämnas och hur stor andel av detta belopp som är studiebidrag. Detta sker genom en hänvisning till bestämmelsen som reglerar det svenska studiemedlet i studiestödslagen. Genom hänvisningen kommer även lånedelen för utlandsstudiemedlet att knytas till prisbasbeloppet på samma sätt som är fallet för det svenska studiemedlet enligt gällande rätt. Förslaget innebär en tydlig regelförenkling som leder till ökad rättsäkerhet för den enskilde.

Vårt förslag om ett enhetligt lånebelopp bidrar också till att minska de felaktiga utbetalningarna.

För att kompensera de studenter som studerar i länder med högre kostnadsläge än i Sverige ska ett nytt lån för utlandsstudier införas. Detta lån ska benämnas merkostnadslån för utlandsstudier och ska vara en del av merkostnadslånen. Lånet ska vara tillgängligt för de studerande som bedriver utlandsstudier, med samma belopp oavsett vilket land studierna bedrivs i. Avsikten är att lånet ska utjämna skillnader i kostnadsnivå mellan olika länder och därmed främja utlandsstudier. Tanken är dock att detta upplägg ska få den enskilde studenten att tänka över vilka faktiska kostnader som utlandsstudierna kommer att medföra och endast utnyttja merkostnadslånet för utlandsstudier i den mån det verkligen finns behov av det. Med begreppet utlandsstudier knyter paragrafen an till definitionen i den nya definitionsparagrafen.

Tilläggsloan ska utgå även vid studier utomlands

Vi anser att det strider mot EU-rätten att begränsa möjligheten att uppbära tilläggsloan till svenska läroanstalter. Dessutom menar vi att det strider mot regeringens mål för utlandsstudier att ha en sådan begränsning. Vi föreslår därför att tilläggsloan ska kunna utgå även för studier utomlands och inte längre vara begränsat till studier vid

en läroanstalt i Sverige. Detta sker genom att begränsningen i studiestödsförordningen tas bort.

Merkostnadslån ska regleras i förordning

Vi föreslår att tilläggslånet för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån, dels för att undvika förväxlingar med tilläggslånet och dels för att det är det namn som används redan i dag.

Vi anser att regeringen ska fatta beslut om vad merkostnadslån kan utgå för. Det ska därför av studiestödsförordningen framgå att merkostnadslån kan utgå för undervisningsavgifter, resor till och från studielandet i samband med studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige, övriga resor i samband med studier, personförsäkringar vid studier som bedrivs helt eller delvis utanför Sverige, dubbel bosättning, utlandsstudier samt för andra kostnader. Endast merkostnadslån för andra kostnader än de i paragrafen uppräknade ska begränsas till att utgå om det finns särskilda skäl. De närmare bestämmelserna om merkostnadslån ska liksom tidigare regleras i CSN:s föreskrifter. Avsikten med att reglera merkostnadslånet i förordningen är att regeringens mål med utlandsstudier tydligare ska komma till uttryck i lagstiftningen.

Vi föreslår också att merkostnadslån för undervisningsavgifter ska indexregleras. I övrigt ska merkostnadslånet för undervisningsavgifter utgå med motsvarande belopp och under motsvarande tid som i dag. Däremot föreslår vi att beloppet ska justeras med anledning av studieomfattningen. Vi föreslår dessutom en möjlighet till ökat uttag vid utlandsstudier om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska då kunna ses som en låneram som maximalt uppgår till det lånebelopp som en studerande totalt kan låna till undervisningsavgifter i dag, dvs. lånebeloppet per termin gånger antalet terminer det högst får tas ut under. Det innebär att om undervisningsavgifterna uppgår till ett högre belopp än grundbeloppet finns det en möjlighet för den enskilde studenten att göra större uttag per termin, uttaget kan till och med vara så högt att totalbeloppet tas ut under en termin. Högre uttag kan endast göras med det belopp som undervisningsavgiften uppgår till och endast för heltidsstudier. Undervisningsavgiften måste dessutom avse minst 17 veckors studier. Om kraven för högre uttag inte är uppfyllda får merkostnadslån för undervisningsavgifter i stället utgå med grundbeloppet.

För att förhindra att de felaktiga utbetalningarna ökar och för att öka CSN:s kontrollmöjligheter föreslår vi att merkostnadslån för undervisningsavgift överstigande ett prisbasbelopp ska betalas ut av CSN direkt till den utländska läroanstalten. Ansökan om merkostnadslån för undervisningsavgifter ska utformas så att den innebär att låntagaren samtycker till att utbetalningen sker direkt till den av denne anvisade utländska läroanstalten för låntagarens räkning. Den student som har beviljats sådant merkostnadslån bär sedan ansvaret för att tillse att de handlingar som behövs för att CSN ska kunna genomföra utbetalningen kommer in till CSN i god tid innan undervisningsavgiften ska vara betald.

Den högre bidragsnivån öppnas upp

Vi har när det gäller den högre bidragsnivån i 3 kap. 13 § studiestöds-lagen bedömt att begränsningen till studier i Sverige, som hänvisningen till bilagan i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen i praktiken innebär, strider mot EU-rätten. Vi föreslår därför att den högre bidragsnivån ska öppnas upp så att den även i praktiken kan utgå vid studier på gymnasial nivå inom EES eller i Schweiz under samma förutsättningar som för motsvarande eller jämförbara studier i Sverige. Förslaget innebär att bestämmelsen blir förenlig med unionsrätten, men det bidrar också till att minska den sociala snedvridningen.

Enhetliga regler för studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och Schweiz

Regelverket gällande studier på gymnasial nivå skiljer sig åt beroende på om studierna bedrivs inom Norden eller utanför Norden. Detta är enligt vår uppfattning inte förenligt med EU-rätten. Vi anser att rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå ska vara densamma inom EES och i Schweiz. Regleringen avseende studiemedel för studier på gymnasial nivå ska därför öppnas upp. Kravet på att en utbildning inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige tas bort för utbildningar inom EES och i Schweiz, men ska kvarstå för övriga världen. Förslaget innebär att bestämmelsen blir förenlig med unionsrätten, men regleringen bidrar också till att minska den sociala snedvridningen.

När det gäller språkstudier särregleras dessa i studiemedelshänseende då det är föreskrivet att icke-akademiska språkstudier alltid ska ses som eftergymnasiala. Med vårt förslag om att studiemedel för studier på gymnasial nivå ska öppnas upp inom EES och i Schweiz blir särregleringen överflödigt för dessa studier. Särregleringen för språkstudier ska därför tas bort inom detta område. I stället ska varje enskild språkkurs bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av om den ligger på gymnasial nivå eller på eftergymnasial nivå.

Att bidra till språkstudier är i linje med regeringens mål. Språkstudier på gymnasial nivå utanför EES och Schweiz ska därför även fortsättningsvis berättiga till studiemedel om de avser studier i ett språk som inte är europeiskt och har officiell status i studielandet. Dock ska även när det gäller dessa språkutbildningar varje enskild språkkurs bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av vilken nivå den ligger på.

Regeringens mål för utlandsstudier ska komma tydligare till uttryck

Målet är att våra förslag ska leda till att regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier ska komma tydligare till uttryck. Ett led i detta är att regeringen ska bestämma vad som är godtagbar standard och tillse att de utbildningar som är studiemedelsberättigade håller god kvalitet. Innebörden blir att det kommer att framgå tydligare redan i studiestödsförordningen vad som är godtagbar standard och hur denna prövning ska göras. Regleringen bidrar till att bedömningen av vad som är godtagbar standard blir enhetlig, då det inte längre överlämnas till CSN och Högskoleverket att reglera i respektive föreskrifter.

Vi anser att kravet på godtagbar standard ska vara detsamma för alla utbildningar utomlands, såväl på gymnasial nivå som på eftergymnasial nivå. För att skapa ett enhetligt regelverk ska den nordiska särregleringen tas bort. Bedömningen av vad som utgör godtagbar standard ska göras utifrån i huvudsak samma kriterier som för svenska utbildningar. Genom detta säkerställs att utbildningarna håller en hög kvalitet.

CSN ska även i fortsättningen avgöra vilka utbildningar på gymnasial nivå utomlands som håller godtagbar standard. Högskoleverket avgör vilka utbildningar på eftergymnasial nivå som håller

godtagbar standard, myndighetens beslutsrätt omfattar även eftergymnasiala utbildningar i Norden.

Ett annat led i att låta regeringens mål komma tydligare till uttryck är att i förordning reglera vilka utbildningar som inte berättigar till studiestöd. En utbildning som motsvarar eller är jämförbar med en svensk utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige, ska som huvudregel inte heller ge rätt till studiemedel utomlands. Detta är en viktig utgångspunkt för studiemedelssystemet, och att så är fallet ska därför framgå av studiestödsförordningen, och inte som i dag regleras i CSN:s föreskrifter.

Slutligen bör det vara regeringen som beslutar när distansstudier ska ge rätt till studiemedel. Regleringen rörande distansstudier ska därför flyttas upp till studiestödsförordningen. För distansstudier utanför EES och Schweiz bör studiemedel fortfarande endast beviljas om det finns särskilda skäl. Inom EES eller i Schweiz bör även fortsättningsvis studiemedel för distansstudier utgå enligt samma förutsättningar som vid distansstudier vid svenska läroanstalter.

Studiemedel för utlandsstudier ska utbetalas månadsvis

Som ett led i att minska de felaktiga utbetalningarna och skapa ett enhetligt regelverk föreslår vi att studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut på samma sätt som för studier i Sverige, dvs. månadsvis i förskott.

Utredningens bedömningar – förtydligad roll för CSN och studiemedlen ska följas upp och utvärderas kontinuerligt

Vi bedömer att CSN:s upplysande roll gentemot de som studerar utomlands med studiemedel bör förtydligas. I detta bör ligga att CSN ska verka för att den enskildes studieskuld slutar på en rimlig nivå. Myndigheten bör dessutom tydligt upplysa om att det är viktigt att den som avser bedriva utlandsstudier noga överväger behovet av de extra lånemöjligheter som finns vid utlandsstudier, så att studielånet inte blir så högt att det leder till återbetalningssvårigheter i framtiden. CSN bör hjälpa den enskilde i sitt val t.ex. genom att göra relevanta prisnivåjämförelser tillgängliga. Vi anser att förtydligandet av CSN:s roll lämpligen kan ske genom att detta regleras i

förordning (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

Vi anser också att utlandsstudiemedlen kontinuerligt bör följas upp och att detta kan ske genom att utvärdera vissa fastställda mätbara indikatorer. För att på bästa sätt utvärdera huruvida regeringens mål för utlandsstudier uppfylls bör utvärderingar genomföras med i vart fall fem års mellanrum, i vissa fall ännu tätare. Uppdrag att utföra sådana utvärderingar kan lämpligen ges till CSN och Högskoleverket.

Vi har funnit följande indikatorer som kan användas för att mäta måluppfyllelsen:

- Studenternas upplevda kvalitet på utländska utbildningar.
- Svenska studenters rörlighet och andelen utbytesstuderande av dessa.
- Utlandsstuderandes anställningsbarhet och lön.
- Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning.

Dessa indikatorer anser vi bör användas för att följa upp och utvärdera utlandsstudier och för att avgöra hur väl regeringens mål för utlandsstudier uppfylls. Vi anser också att sammansättningen av gruppen utlandsstuderande i termer av exempelvis ålder, kön och socioekonomisk bakgrund bör följas och utvärderas kontinuerligt.

Konsekvenser

Vi redogör i vår konsekvensanalys för de konsekvenser som vi anser att våra förslag medför. Om kostnadsberäkningarna för samtliga förslag summeras framgår att statens nettokostnader i princip är oförändrade jämfört med i dag. Utlåningen bedöms öka med drygt 170 miljoner kronor per år, främst till följd av EU-anpassning av studiemedelsregelverket. Då det rör sig om lån består statens kostnader för dessa lån av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Kostnadsökningen för den ökade utlåningen är dock mindre än kostnadsminskningen som uppstår genom att studiemedlet vid utlandsstudier föreslås betalas ut månadsvis i stället för terminsvis. Detta leder till räntevinster som i sammanhanget inte är obetydliga. Totalt beräknas förslagen innebära att statens lånekostnad minskar med 7,1 miljoner kronor per år. Till detta ska emellertid de ökade administrativa kostnaderna läggas, som totalt beräknas till 8 miljoner

kronor per år. Sammantaget beräknas förslagen innebära att statens kostnad ökar med knappt en miljon kronor per år.